

# Dimensiones fiscales del desarrollo sostenible

---

Preparado con ocasión de la  
**Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible**  
Johannesburgo  
26 de agosto al 4 de septiembre de 2002



Departamento de Finanzas Públicas  
FONDO MONETARIO INTERNACIONAL  
2002

# Dimensiones fiscales del desarrollo sostenible

---

Preparado con ocasión de la  
**Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible**

Johannesburgo

26 de agosto al 4 de septiembre de 2002

Sanjeev Gupta

Michael Keen

Benedict Clements

Kevin Fletcher

Luiz de Mello

Muthukumara Mani

Departamento de Finanzas Públicas

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL

Washington

2002

© 2002 International Monetary Fund

Diseño de la cubierta: Sección de Artes Gráficas del FMI  
Agosto de 2002

*Edición en español*  
División de Español  
Departamento de Tecnología y  
Servicios Generales

Traducción: Lourdes Reviriego  
Corrección de pruebas: Virginia Masoller  
Autoedición: Christine K. Brown y María Sara McClain

ISBN 1-58906-161-6  
International Standard Serial Number (ISSN): 0252-2993

#### Cataloging-in-Publication Data

Dimensiones fiscales del desarrollo sostenible / preparado por Sanjeev Gupta . . .  
[et al.] — Washington: Fondo Monetario Internacional, Departamento de  
Finanzas Públicas, 2002.

p. cm. — (Pamphlet series, 0252-2993); No. 54

Incluye bibliografía.

ISBN 1-58906-161-6

1. Fiscal policy. 2. Sustainable development. 3. International Monetary  
Fund. I. Gupta, Sanjeev. II. International Monetary Fund. Fiscal Affairs  
Dept. III. Pamphlet series (International Monetary Fund); No. 54  
HJ192.5.F37 2002

---

Las opiniones expresadas en este folleto, incluido todo aspecto legal, son las de  
los autores y no representan necesariamente las opiniones de los directores  
ejecutivos del FMI ni de las autoridades nacionales.

---

Solicítese a:

International Monetary Fund, Publication Services  
700 19th Street, N.W., Washington, D.C. 20431, EE.UU.

Tel.: (202) 623-7430 Telefax: (202) 623-7201

Correo electrónico: [publications@imf.org](mailto:publications@imf.org)

Internet: <http://www.imf.org>

# ÍNDICE

<b>Prefacio</b> .....	<b>v</b>
<b>Introducción</b> .....	<b>1</b>
<b>Política fiscal y crecimiento</b> .....	<b>2</b>
Crecimiento económico, desarrollo sostenible y los Objetivos de Desarrollo del Milenio .....	2
Equilibrio fiscal y crecimiento económico .....	4
Política fiscal, incentivos y crecimiento económico .....	6
Composición del ingreso y crecimiento .....	7
Composición del gasto y crecimiento .....	9
Muchos países presentan deficiencias .....	11
<b>La política fiscal y la sostenibilidad del medio ambiente</b> .....	<b>14</b>
<b>Política fiscal, desarrollo humano y los Objetivos de Desarrollo del Milenio</b> .....	<b>20</b>
El gasto público en educación y atención de la salud y los Objetivos de Desarrollo del Milenio .....	20
Las redes de protección social y el análisis del efecto en la pobreza y la situación social .....	26
<b>Gestión de gobierno y desarrollo sostenible</b> .....	<b>28</b>
<b>Tareas pendientes</b> .....	<b>30</b>
Países en desarrollo .....	30
Comunidad internacional .....	32
Instituciones financieras internacionales .....	33
<b>Bibliografía</b> .....	<b>34</b>
<b>Recuadros</b>	
1. Subvenciones nocivas para el medio ambiente .....	16
2. El sector forestal en los programas respaldados por el FMI .....	19

## ÍNDICE

### Gráficos

1. Incidencia de los beneficios del gasto público en la educación y la atención de la salud en los países en desarrollo y en transición . . . . . 22
2. Variación del gasto en educación y atención de la salud en países que aplicaron programas respaldados por el FMI, 1985–2000 . . . . . 24
3. Variación porcentual del gasto en educación y atención de la salud e indicadores sociales en países que aplicaron programas respaldados por el FMI, 1985–2000 . . . . . 25

### Cuadros

1. Déficit y deuda del gobierno central, por grupos de países . . . . . 11
2. Gasto público en atención de la salud y esperanza de vida, por grupos de países . . . . . 12
3. Educación pública y tasa de alfabetización, por grupos de países . . . . . 13
4. Costos mundiales de las subvenciones públicas por año, 1994–98 . . . . . 14

En el presente folleto se utilizan los siguientes símbolos:

. . . Indica que no se dispone de datos.

— Señala que la cifra es cero o menos de la mitad del último dígito indicado, o que no existe la partida.

– Se usa entre años o meses (por ejemplo, 1998–99 o enero–junio) a fin de indicar el total de años o meses comprendidos, incluidos los años o meses mencionados.

/ Se emplea entre años (por ejemplo, 1998/99) para indicar un año agrícola o un ejercicio fiscal o financiero.

En algunos casos, el total no coincide con la suma de los componentes debido al redondeo de las cifras.

En esta publicación, el término “país” se usa no solo para referirse a entidades territoriales que constituyen un Estado según la acepción de esa palabra en el derecho internacional escrito y constitucionario, sino también para referirse a entidades territoriales que no son Estados, pero para las cuales se mantienen datos estadísticos en forma separada e independiente.

## Prefacio

El logro del desarrollo sostenible —que engloba el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente— es uno de los desafíos clave a los que debe hacer frente la comunidad internacional. Para alcanzar ese objetivo, será necesario avanzar en una serie de ámbitos de política y, en cuanto a la formulación de la política económica, la combinación adecuada de medidas variará de un país a otro.

El presente folleto tiene por objeto examinar la relación entre la política fiscal —la gama de decisiones tributarias y de gasto que toman las autoridades— y los aspectos económicos, sociales y ambientales del desarrollo sostenible. Asimismo, se analiza la forma en que el FMI procura promover el desarrollo sostenible por medio del asesoramiento que brinda en materia de política fiscal. La política fiscal ocupa un lugar central en la labor del FMI, cuyo cometido es fomentar la cooperación monetaria internacional, el crecimiento equilibrado del comercio internacional, la estabilidad cambiaria y la adopción de regímenes cambiarios ordenados. El cumplimiento de este cometido es el principal aporte de la institución al desarrollo sostenible.

Este folleto es el resultado de un esfuerzo mancomunado de los funcionarios de la División de Políticas de Gasto, del Departamento de Finanzas Públicas, y del equipo encargado de las cuestiones ambientales. Erwin Tiongson y Shamit Chakravarti brindaron asesoramiento estadístico e informático, en tanto que Suzanne Alavi, Amy Deigh y Meike Gretemann ayudaron a revisar la versión final del folleto. Los autores quisieran expresar su agradecimiento a Teresa Ter-Minassian, Directora del Departamento de Finanzas Públicas, por sus sugerencias y consejos en la preparación de las versiones preliminares. También aportaron valiosos comentarios a estas versiones otros colegas del Departamento de Finanzas Públicas y de otros departamentos del FMI. La versión en inglés del folleto fue revisada por Paul Gleason, del Departamento de Relaciones Externas. Todo error u omisión que subsista debe atribuirse exclusivamente a los autores.



# Dimensiones fiscales del desarrollo sostenible

## Introducción

Uno de los retos a los que debe hacer frente la comunidad internacional es alcanzar el desarrollo sostenible. El desarrollo sostenible tiene tres pilares: el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente<sup>1</sup>. Alcanzar ese objetivo entraña equilibrar los objetivos económicos, sociales y ambientales de la sociedad integrándolos cuando sea posible mediante políticas y prácticas que se respalden entre sí y adoptando soluciones de compromiso cuando ello no sea posible. Ello exige, concretamente, tener en cuenta el efecto que tienen las decisiones actuales sobre las opciones que tendrán las generaciones futuras<sup>2</sup>. En septiembre de 2000, los Estados miembros de las Naciones Unidas subrayaron la importancia del desarrollo sostenible al reafirmar los Objetivos de Desarrollo del Milenio, un conjunto de metas sujetas a plazos determinados para mejorar el desarrollo humano en varias dimensiones importantes<sup>3</sup>.

La política fiscal —la gama de decisiones tributarias y de gasto de las autoridades— tiene repercusiones importantes sobre todos los aspectos del desarrollo sostenible, ya sean económicos, sociales o ambientales. La política fiscal incide en el desarrollo sostenible por los efectos que tiene sobre el crecimiento económico, el medio ambiente y el desarrollo de los recursos humanos. Estos efectos pueden producirse por la vía macroeconómica y a través de toda la serie de cauces por los que las decisiones tributarias y de gasto que adoptan las autoridades afectan a los incentivos para trabajar, gastar, ahorrar e invertir.

---

<sup>1</sup>Véase Naciones Unidas (2002).

<sup>2</sup>Véase OCDE (2001a).

<sup>3</sup>Los Objetivos de Desarrollo del Milenio emanaron de los acuerdos y resoluciones de las conferencias mundiales organizadas por las Naciones Unidas en la última década. Está ampliamente aceptado que estos objetivos ofrecen un marco para evaluar los avances en materia de desarrollo e incluyen metas para erradicar la pobreza extrema y el hambre; lograr la enseñanza primaria universal; promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer; reducir la mortalidad infantil; mejorar la salud materna; combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades; garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, y fomentar una asociación mundial para el desarrollo (véase <http://www.developmentgoals.org>).



La política fiscal ocupa un lugar central en la labor del FMI. El cometido de la institución es fomentar la cooperación monetaria internacional, el crecimiento equilibrado del comercio internacional, la estabilidad de los tipos de cambio y la adopción de regímenes cambiarios ordenados en los países. Los esfuerzos que realiza el FMI para cumplir este cometido son el principal aporte de la institución al logro del desarrollo sostenible. En este marco general, la política fiscal desempeña una función clave en los tres principales ámbitos de la labor del FMI: los programas que respalda la institución, la supervisión y la asistencia técnica. Con respecto a los programas que respalda en países que enfrentan crisis de balanza de pagos, el FMI constata frecuentemente que restablecer la credibilidad de las finanzas públicas es indispensable para reactivar el crecimiento sostenible. En su labor de respaldo a los países de bajo ingreso, el fortalecimiento y la reorientación de los sistemas tributarios y de gasto ocupan con frecuencia un lugar central. En sus actividades de supervisión, el FMI suele centrarse en la viabilidad de la situación fiscal como aspecto clave para evitar crisis. De hecho, el FMI considera que la labor que realiza para evitar las crisis —cuya carga suele recaer sobre los pobres— es uno de los principales aportes de la institución al desarrollo sostenible. En su labor de asistencia técnica, el FMI atiende a las solicitudes de asesoramiento que los países presentan para mejorar sus sistemas tributarios y de gasto.

En el presente folleto se examinan la relación entre la política fiscal y el desarrollo sostenible, y la forma en que el FMI procura fomentar el desarrollo sostenible en el asesoramiento que brinda a los países en el ámbito de la política fiscal. Asimismo, se presentan las enseñanzas acumuladas hasta la fecha y la forma en que las autoridades, la comunidad internacional y las instituciones financieras internacionales pueden brindar un respaldo más global en pro del desarrollo sostenible.

### **Política fiscal y crecimiento**

#### **Crecimiento económico, desarrollo sostenible y los Objetivos de Desarrollo del Milenio**

El crecimiento económico es esencial para alcanzar el desarrollo sostenible y mejorar los resultados sociales<sup>4</sup>. En general —pero no siempre—

---

<sup>4</sup>Véanse, por ejemplo, Chen y Ravallion (1997), Rodrik (2000) y Dollar y Kraay (2001).

el crecimiento económico beneficia a los pobres; en aproximadamente el 90% de los casos en que los países registraron una tasa anual de crecimiento del PIB per cápita de al menos 2% durante cinco años, el ingreso real de los pobres también aumentó. Aunque el crecimiento no suele caracterizarse por un sesgo a favor de los ricos<sup>5</sup>, la adopción de medidas apropiadas que potencien la capacidad de los pobres de generar ingreso puede ayudar a garantizar que también cosechen los frutos de la expansión económica (véase la sección titulada “Política fiscal, desarrollo humano y los Objetivos de Desarrollo del Milenio”). Como cabría esperar, también existe una fuerte vinculación entre el crecimiento económico y las mejoras en las dimensiones de la pobreza que no se refieren al ingreso. Por ejemplo, un aumento del PIB per cápita de 10% suele traducirse en una disminución de entre 3% y 5% de la tasa de mortalidad infantil<sup>6</sup>. Análogamente, las discrepancias entre las tasas de alfabetismo masculino y femenino disminuyen acusadamente a medida que se incrementa el PIB<sup>7</sup>. En este sentido, al fomentar un vigoroso crecimiento económico, la política fiscal puede desempeñar una función esencial en el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

El crecimiento económico puede respaldar la sostenibilidad desde el punto de vista ambiental, y viceversa. Asimismo el crecimiento puede incidir positivamente en el medio ambiente porque incrementa los recursos disponibles para efectuar mejoras ambientales. En Asia oriental, por ejemplo, se observa que el acceso al agua potable y al saneamiento aumentó continuamente a medida que fue acelerándose el crecimiento económico<sup>8</sup>. No obstante, la experiencia de los países desarrollados demuestra que el crecimiento no es ninguna panacea. También es importante que las políticas y las instituciones sean de buena calidad, y obviamente en relación con la política fiscal; según estudios recientes, estos dos factores pueden reducir significativamente el deterioro ambiental en países de bajo ingreso y

---

<sup>5</sup>Véase Dollar y Kraay (2001).

<sup>6</sup>Véanse Pritchett y Summers (1996) y Baldacci, Guin-Sui y de Mello (2002).

<sup>7</sup>Banco Mundial (2001a).

<sup>8</sup>La proporción de la población con acceso a agua potable aumentó de 71% en 1982 a 89% en 1995 en Malasia, de 66% a 89% en Tailandia, de 39% a 65% en Indonesia, y de 65% a 83% en Filipinas. Análogamente, la disponibilidad de servicios de saneamiento aumentó de 46% a 96% en Tailandia, de 33% a 55% en Indonesia, y de 57% a 77% en Filipinas (Banco Mundial, 1999).

<sup>9</sup>Véase Hettige, Mani y Wheeler (2000).

acelerar las mejoras en países de ingreso alto<sup>9</sup>. Asimismo, en la formulación de las medidas de política debe reconocerse que existen vínculos importantes en sentido contrario: la calidad del medio ambiente y el uso sostenible de los recursos pueden afectar el crecimiento económico<sup>10</sup>. En muchos países en desarrollo, por ejemplo, el costo de la contaminación del aire en cuanto a morbilidad y mortalidad es sustancial y tiene consecuencias adversas para el crecimiento económico.

### **Equilibrio fiscal y crecimiento económico**

Una situación fiscal sostenible y prudente fomenta el crecimiento económico. A largo plazo, los países que registran déficit públicos (la diferencia entre el ingreso y el gasto públicos) y niveles de deuda bajos y estables suelen registrar tasas más altas de crecimiento económico<sup>11</sup>. En países en los que los déficit y la deuda son altos, la reducción de los desequilibrios presupuestarios generalmente acelera el crecimiento económico, incluso a corto plazo<sup>12</sup>. Puesto que la necesidad de crear dinero para financiar el gasto público es menor, la consiguiente tasa de inflación en países con bajos déficit presupuestarios suele ser más baja<sup>13</sup>. Asimismo, un déficit fiscal bajo incrementa el ahorro disponible para sufragar mayores niveles de inversión, lo cual conduce a un mayor crecimiento económico<sup>14</sup>. Un déficit bajo también fomenta el crecimiento porque reduce la probabilidad de una crisis económica provocada por inquietudes en torno a la capacidad de las autoridades para atender el servicio de la deuda. De hecho, los estudios realizados indican que la estabilidad macroeconómica que se logra cuando no se producen crisis de este tipo trae consigo numerosas ventajas, entre otras, tasas de inversión y de crecimiento económico más altas, mayores niveles de educación y equidad distributiva, y una reducción de la pobreza<sup>15</sup>.

---

<sup>10</sup>Véase Pearce y Hamilton (1995).

<sup>11</sup>Véanse Easterly, Rodríguez y Schmidt-Hebbel (1994) y Gupta y otros (2002a).

<sup>12</sup>Véanse Perotti (1999) y Gupta y otros (2002a).

<sup>13</sup>Una inflación elevada está correlacionada con tasas de crecimiento del ingreso medio más bajas y menor equidad. Véanse Romer y Romer (1998) y Guitián (1998).

<sup>14</sup>Limitar la magnitud del gobierno a un tamaño apropiado también puede fomentar el desarrollo del sector privado. Véase el análisis sobre el tamaño del gobierno en Tanzi y Schuknecht (2000).

<sup>15</sup>Véanse Gavin y Hausmann (1998) y Flug, Spilimbergo y Wachtenheim (1998).

La política fiscal más apropiada para fomentar el crecimiento varía según la situación económica y el horizonte temporal. A largo plazo, la política fiscal debe tener por objeto mantener la deuda pública en niveles sostenibles. A corto plazo, la orientación óptima de la política fiscal puede variar: una política más restrictiva es indicada en países con déficit fiscales sustanciales, en tanto que una expansión fiscal (déficit más cuantiosos) es aconsejable en países que han logrado la estabilidad fiscal pero que atraviesan por graves desaceleraciones económicas (como, por ejemplo, los países asiáticos durante la crisis de 1997–99). Una política fiscal expansiva también se justifica en países de bajo ingreso cuyos parámetros macroeconómicos son sólidos (por ejemplo, una tasa de inflación y un déficit presupuestario bajos) y las autoridades desean respaldar un mayor gasto público en el marco de su estrategia de reducción de la pobreza.

Estas consideraciones se ven reflejadas en el asesoramiento en materia de políticas que brinda el FMI. Por ejemplo, una vez que se hizo evidente la magnitud que había alcanzado la contracción económica en los países afectados por la crisis de Asia de 1997–99, la institución se manifestó a favor de una significativa expansión del gasto público para fomentar la actividad económica<sup>16</sup>. Una vez atenuada la crisis, el FMI respaldó la aplicación de una política fiscal más restrictiva para ayudar a esas economías a mantener la deuda pública en niveles moderados. La flexibilidad de las metas fiscales también queda reflejada en el diseño de los programas de ajuste que los países de bajo ingreso aplican con el respaldo del servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza (SCLP) del FMI. En la práctica, ello significa que en países que ya han logrado un déficit presupuestario bajo y una inflación reducida, en los programas de ajuste se prevén aumentos del déficit para respaldar las estrategias de lucha contra la pobreza. En estos países se programan aumentos del déficit de ½ punto porcentual del PIB, en promedio, para sufragar gastos de alta prioridad que favorecen a los pobres. En cambio, en países que aún no han logrado la estabilidad macroeconómica, es más común la restricción fiscal y, en promedio, el déficit se mantiene más o menos constante<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup>Véase Boorman y otros (2000).

<sup>17</sup>Véase Gupta y otros (2002c). En ese estudio un déficit presupuestario bajo se define como un déficit de menos de 2%, en valores de caja, del PIB (incluidas las donaciones), y una inflación baja, como una tasa anual de menos de 10%.

### **Política fiscal, incentivos y crecimiento económico**

La política fiscal también puede afectar el crecimiento económico mediante los efectos que tiene sobre los incentivos de los particulares y las empresas. Los gravámenes a las empresas pueden incidir en las decisiones de los directivos sobre el nivel de inversión y el tipo de activos en que invierten; los impuestos sobre la mano de obra pueden incidir en el empleo y en las decisiones relativas a la educación y capacitación; los derechos por pie pueden desalentar la tala de árboles (o incentivar actividades ilícitas en la explotación forestal); los impuestos sobre el ingreso de capital pueden dar lugar a cambios en los incentivos de ahorrar; la ausencia de cargos por emisión puede conducir a una contaminación excesiva; el otorgamiento de exenciones y subvenciones tributarias especiales a personas con contactos políticos puede reducir los incentivos de realizar actividades productivas, y la excesiva generosidad de los programas sociales puede socavar los incentivos para trabajar y ahorrar. Los efectos sobre los incentivos no se limitan al sector privado; desempeñan una función igualmente importante en el sector público. La política de remuneraciones y el régimen disciplinario, por ejemplo, influyen en el grado de corrupción en la administración pública y en la productividad de los funcionarios.

Los efectos sobre los incentivos pueden limitar la eficacia de la política fiscal. Un aumento del impuesto sobre las sociedades para incrementar la recaudación, por ejemplo, no surtirá efecto si la respuesta de las empresas es invertir en otros países o transferir sus utilidades a jurisdicciones en las que los gravámenes son más bajos<sup>18</sup>. Si las prestaciones de los programas sociales son muy generosas puede desalentarse la búsqueda de empleo y el interés en adquirir un oficio, con lo cual los desempleados pueden quedar estancados en la “trampa de la pobreza”. Estos problemas repercuten en el diseño de las políticas. Los programas de alivio de la pobreza, por ejemplo, pueden ser más eficaces desde el punto de vista de los costos cuando exigen que los beneficiarios tengan un empleo o que los niños vayan a la escuela.

Las políticas tributaria y de gasto deben, en general, diseñarse de modo tal que los efectos negativos sobre los incentivos sean mínimos. Al seleccionar las medidas de política tributaria para incrementar el ingreso, por

---

<sup>18</sup>Véase un análisis del papel que tienen las limitaciones de los incentivos en el diseño del régimen tributario en Boadway y Keen (2000).

ejemplo, debe darse preferencia a las que menos distorsionan las decisiones de oferta de mano de obra, consumo y ahorro, entre otras. Cuando una determinada política tiene por objeto ayudar a los pobres, es poco sensato desalentarlos a elevar sus niveles de vida. No obstante, existen excepciones importantes, sobre todo en lo que se refiere al medio ambiente y los recursos naturales, en las que las políticas tributaria y del gasto pueden ayudar a corregir incentivos inapropiados que favorecen un consumo excesivo. El precio de la energía que se determine en un mercado privado es demasiado bajo, por ejemplo, si el verdadero costo social de consumir energía (que incluye el costo de la contaminación y del congestionamiento del tráfico) no es uno de los componentes del precio del sector privado. La función que desempeñan los incentivos en el diseño de las medidas de política fiscal que fomentan el desarrollo sostenible es una consideración central en gran parte del análisis del presente folleto.

### **Composición del ingreso y crecimiento**

Un sistema tributario eficiente y justo es un componente importante de toda estrategia de crecimiento económico<sup>19</sup>. Si bien la asistencia externa puede ser una fuente importante de recursos, la mayor parte del financiamiento del gasto público de los países debe proceder del ingreso tributario. Ello exige una administración tributaria eficaz y una política tributaria que reduzca al mínimo las distorsiones para garantizar que los recursos de la economía se estén utilizando en forma óptima. A fin de limitar las distorsiones, es preferible que el régimen tributario no sea excesivamente complejo y que los gravámenes que se apliquen a una amplia gama de bienes y servicios sean relativamente uniformes. La tributación del ingreso también tiene una función en este sentido, aunque en muchos países en desarrollo las deficiencias de la capacidad administrativa limitan el ingreso de esta fuente. Asimismo, el sistema tributario debe ser sensible a la posibilidad de fallos del mercado, y obviamente en relación con el medio ambiente y el uso de los recursos naturales, y debe administrarse de modo transparente, imparcial y sobre la base de normas<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup>Aunque las conclusiones a las que llegan los estudios empíricos sobre el efecto de los impuestos sobre el crecimiento varían, en algunos se sostiene que las distorsiones del régimen tributario pueden obstaculizar el crecimiento económico. Véase, por ejemplo, Kneller, Bleaney y Gemmell (1999).

<sup>20</sup>Véase un análisis de las cuestiones de política tributaria que se plantean en los países en desarrollo en Tanzi y Zee (2000).

## DIMENSIONES FISCALES DEL DESARROLLO SOSTENIBLE

El sistema tributario debe, además, ser considerado como equitativo por la población, aunque la experiencia parece indicar que los impuestos son generalmente menos eficaces para ayudar a los pobres que los programas de gasto dirigidos a grupos específicos. Los ricos son muy hábiles en evitar el pago de impuestos altos sobre el ingreso y a tal efecto transfieren activos al extranjero, por ejemplo, o aprovechan el tratamiento relativamente más favorable al que están sujetas las ganancias de capital. Los impuestos sobre el consumo y el comercio, que revisten especial importancia en muchos países en desarrollo, también son instrumentos poco indicados para alcanzar objetivos de equidad. Es evidente, por ejemplo, que eximir ciertos productos alimenticios básicos del impuesto sobre el valor agregado (IVA) favorece en cierta medida a los pobres porque es probable que asignen una mayor proporción de sus ingresos a la compra de esos productos. Sin embargo, también es probable que los ricos gasten un monto absoluto mayor en esos alimentos exentos y, por lo tanto, sean el grupo que más se beneficie. Como se explica en la sección titulada “Política fiscal, desarrollo humano y los Objetivos de Desarrollo del Milenio”, la eliminación de esas exenciones liberaría ingresos que podrían asignarse a ayudar en mayor medida a los pobres<sup>21</sup>.

Mejorar la eficiencia y la equidad de los sistemas tributarios es un componente esencial de los programas respaldados por el FMI. Casi las tres cuartas partes de los programas respaldados con recursos del SCLP en los países de bajo ingreso incluyen medidas para ampliar la base impositiva y mejorar la equidad horizontal (es decir, lograr que contribuyentes con ingresos similares reciban el mismo tratamiento fiscal), por ejemplo, mediante la eliminación de exenciones y la supresión de las ventajas tributarias de que gozan los inversionistas extranjeros. Asimismo, muchos programas procuran mejorar la eficiencia tributaria por medio de reducciones del número de aranceles y de las tasas arancelarias que se aplican a las importaciones, la simplificación del impuesto sobre la renta de las personas físicas o a través de mejoras en la administración tributaria. Algunos programas intentan lograr una mayor equidad incrementando, entre otros, el carácter progresivo del impuesto sobre la renta de las personas físicas<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup>Véase un análisis de algunos aspectos relacionados con el diseño del IVA y una evaluación de la experiencia general acumulada con el IVA en Ebrill y otros (2001).

<sup>22</sup>Gupta y otros (2002c).

El FMI también sigue desempeñando una función central con respecto a la adopción del IVA y el perfeccionamiento de ese gravamen, que ha resultado ser una innovación tributaria clave en muchos países en desarrollo. Debido al hecho de que su adopción trae consigo modernos métodos de autoliquidación, el IVA se considera, además, como un primer paso importante hacia la modernización de la administración tributaria.

### Composición del gasto y crecimiento

La asignación de una mayor proporción del gasto público hacia la formación de capital físico y humano también puede promover el crecimiento económico. La inversión en capital físico, como en caminos y otras infraestructuras, puede incrementar la capacidad productiva de la economía<sup>23</sup>. Aunque la eficacia de dicha inversión varía según el proyecto y de un país a otro, los estudios recientes indican que podría repercutir significativamente en el crecimiento económico. En uno de estos estudios se sostiene que un aumento de la inversión pública en el transporte y las comunicaciones de un 1% del PIB trae consigo, en promedio, un aumento de la tasa anual de crecimiento del PIB per cápita de hasta 0,6 puntos porcentuales<sup>24</sup>.

Cuanto más altos sean los niveles de educación y salud, mayor será la aportación de la población al crecimiento económico. Más allá de los efectos directos que tienen sobre el bienestar, las mejoras en el ámbito de la educación y la salud también incrementan la productividad de los trabajadores. La reducción de la incidencia de enfermedades transmisibles, como el paludismo, tiene efectos secundarios positivos sobre el crecimiento porque fomenta el turismo y la inversión extranjera directa<sup>25</sup>. De hecho, se estima que cada vez que la esperanza de vida al nacer se incrementa en 10%, la tasa de crecimiento del PIB per cápita aumenta 0,4 puntos

<sup>23</sup>Asimismo, cuando es dominio exclusivo del sector privado, la inversión en infraestructura pública y capital humano puede ser subóptima en cuanto a rentabilidad. Véase una reseña de los estudios especializados sobre la inversión y el crecimiento económico en Barro y Sala-i-Martin (1995).

<sup>24</sup>Véase Easterly y Rebelo (1993). Sin embargo, estos y otros efectos estimados sobre el comercio deben interpretarse con cautela porque en los estudios sobre el crecimiento económico es a veces difícil identificar relaciones causales exactas (Temple, 1999). Gupta y otros (2002a), por ejemplo, observan que los efectos, si bien significativos, son menores.

<sup>25</sup>Existen pruebas empíricas, por ejemplo, de que el auge del crecimiento en Europa meridional durante la posguerra estuvo vinculado con el control del paludismo. Véase Gallup y Sachs (2001).



porcentuales<sup>26</sup>. Aunque a los investigadores les ha resultado difícil cuantificar el efecto de la educación sobre el crecimiento económico, hay pruebas de que puede ser significativo<sup>27</sup>. A su vez, el crecimiento económico tiene efectos positivos sobre los niveles de educación y la salud, lo cual contribuye a un círculo virtuoso entre la educación, la salud y el crecimiento económico.

En períodos de ajuste fiscal también debe mantenerse el gasto en capital físico y humano. Los programas de saneamiento de las finanzas públicas que protegen el gasto de capital tienden a ser más viables y a favorecer en mayor medida el crecimiento económico<sup>28</sup>. Esa conclusión reafirma la noción de que en muchos países reducir el gasto público menos productivo, como las subvenciones que no van dirigidas a grupos específicos, e incrementar los gastos más productivos, como la inversión en capital físico y humano, promueve el crecimiento económico tanto a corto como a largo plazo.

No obstante, la acumulación de capital no debe producirse si puede causar daños insostenibles al medio ambiente. Las economías que derivan gran parte de sus ingresos de los recursos naturales no pueden mantener el ritmo del crecimiento económico reemplazando la acumulación de capital físico por el deterioro del capital natural. Una grave degradación del medio ambiente puede incidir negativamente en los resultados macroeconómicos a largo plazo. Este efecto puede ser especialmente devastador para los pobres porque suelen depender de los recursos naturales para su ingreso y generalmente no pueden recurrir a otros activos. A largo plazo, las estrategias de crecimiento que tienen en cuenta la calidad del medio ambiente y la eficiencia en la utilización de recursos naturales son las que contribuyen a elevar la inversión, el crecimiento económico y el bienestar<sup>29</sup>.

Aumentar el gasto público destinado, por ejemplo, a las fuerzas del orden y el poder judicial también puede contribuir significativamente al crecimiento. Sin embargo, se han realizado pocos estudios sobre el efecto de estos gastos debido a deficiencias en los datos.

Mejorar la composición del gasto público es un elemento importante del asesoramiento que brinda el FMI en materia de política fiscal. En los pro-

---

<sup>26</sup>Véase Organización Mundial de la Salud (2001).

<sup>27</sup>Véanse Barro (2001) y Krueger y Lindahl (2001).

<sup>28</sup>Véanse Alesina y Perotti (1996) y Gupta y otros (2002a).

<sup>29</sup>Véase Thomas y otros (2000).

**CUADRO 1. DÉFICIT Y DEUDA DEL GOBIERNO CENTRAL,  
POR GRUPOS DE PAÍSES<sup>1</sup>**

*(Promedios no ponderados; año más reciente para el cual se dispone de datos)*

	Déficit del gobierno central		Deuda del gobierno central <sup>2</sup>	
	Número de países	Porcentaje del PIB	Número de países	Porcentaje del PIB
Países en desarrollo y en transición	142	3,6	30	65
<i>De los cuales:</i> Países de bajo ingreso	61	4,6	14	83
OCDE <sup>3</sup>	22	-0,4	15	59

Fuentes: FMI, *Perspectivas de la economía mundial* (Washington), y estimaciones del personal técnico del FMI.

<sup>1</sup>El déficit del gobierno central equivale al ingreso y las donaciones del gobierno central deducidos el gasto y la concesión neta de crédito del gobierno central (multiplicado por menos uno).

<sup>2</sup>En el caso de los países de la OCDE, la deuda se refiere a la deuda pública en valores brutos, conforme a la definición del criterio de Maastricht.

<sup>3</sup>OCDE: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. Las cifras no incluyen Corea, Hungría, México, Polonia, la República Checa, la República Eslovaca y Turquía.

gramas de reforma respaldados por el FMI en el marco del SCLP, se establece como meta un incremento del gasto en capital físico de  $\frac{3}{4}$  de punto porcentual, en promedio, del PIB. Asimismo, en muchos de estos programas se adoptan medidas para mejorar la eficiencia del gasto público e incrementar el gasto en desarrollo humano y en la reducción de la pobreza (véase la sección titulada “Política fiscal, desarrollo humano y los Objetivos de Desarrollo del Milenio”)<sup>30</sup>.

### **Muchos países presentan deficiencias**

El margen de maniobra para modificar los presupuestos y conferirles una orientación más favorable al crecimiento es sustancial. Muchos países de bajo ingreso siguen caracterizándose por desequilibrios presupuestarios considerables: en promedio, registran déficit del gobierno central y niveles de deuda de, respectivamente,  $4\frac{1}{2}\%$  y  $83\%$  del PIB (véase el cuadro 1). Poco menos de un quinto de estos países registran déficit de más de  $7\frac{1}{2}\%$

<sup>30</sup>Véase Gupta y otros (2002c).

**CUADRO 2. GASTO PÚBLICO EN ATENCIÓN DE LA SALUD  
Y ESPERANZA DE VIDA, POR GRUPOS DE PAÍSES**

*(Promedios no ponderados; año más reciente para el cual se dispone de datos)*

	Gasto público en salud				Esperanza de vida (años)
	Número de países	Porcentaje del PIB	Porcentaje del gasto público total	Gasto per cápita; dólares, en términos de PPA <sup>1</sup>	
Países en desarrollo y en transición	118	2,4	8,0	117	63
<i>De los cuales:</i> Países de bajo ingreso	53	2,2	7,6	40	55
OCDE <sup>2</sup>	24	6,1	14,4	2.872	78

Fuentes: OCDE (2001b), Banco Mundial (2001b), autoridades nacionales y estimaciones del personal técnico del FMI.

<sup>1</sup>PPA: Paridad del poder adquisitivo.

<sup>2</sup>OCDE: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. Las cifras no incluyen Corea, Hungría, México, Polonia, la República Checa, la República Eslovaca y Turquía.

del PIB y aproximadamente un tercio tiene niveles de deuda que superan el 100% del PIB. Dada la relación positiva entre la sostenibilidad fiscal y el crecimiento, son muchos los países que podrían promover el crecimiento económico llevando a cabo un programa de saneamiento fiscal.

Un bajo nivel de gasto social de los países e indicadores sociales deficientes con respecto a otros países también señalan que hay margen para reasignar el gasto público a rubros que fomenten el crecimiento. Por ejemplo, en los países más pobres, el gasto en salud pública asciende a solo US\$40 dólares por persona (en valores basados en la paridad del poder adquisitivo); como proporción del PIB, los países de bajo ingreso gastan solamente alrededor de un tercio del promedio de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (cuadro 2). Este bajo nivel de gasto se ve reflejado en parte en los indicadores de salud; por ejemplo, la esperanza de vida es, en promedio, de solo 55 años, frente a 78 años en los países de la OCDE. El gasto en educación es ligeramente más generoso en los países de bajo ingreso (cuadro 3); sin embargo, las bajas tasas de alfabetización (63%) indican que hay un margen considerable para desarrollar el capital humano e incrementar la productividad de la

**CUADRO 3. EDUCACIÓN PÚBLICA Y TASA DE ALFABETIZACIÓN,  
POR GRUPOS DE PAÍSES**

*(Promedios no ponderados; año más reciente para el cual se dispone de datos)*

	Gasto público en educación				
	Número de países	Porcentaje del PIB	Porcentaje del gasto público total	Gasto per cápita; dólares, en términos de PPA <sup>1</sup>	Tasa de alfabetización ( <i>percent.</i> )
Países en desarrollo y en transición	118	4,5	15,5	199	75
<i>De los cuales:</i> Países de bajo ingreso	53	4,3	15,6	82	63
OCDE <sup>2</sup>	24	5,2	12,0	1.231	97

Fuentes: OCDE (2001b), Banco Mundial (2001b), autoridades nacionales y estimaciones del personal técnico del FMI.

<sup>1</sup>PPA: Paridad del poder adquisitivo.

<sup>2</sup>OCDE: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. Las cifras no incluyen Corea, Hungría, México, Polonia, la República Checa, la República Eslovaca y Turquía.

fuerza laboral. Asimismo, según estimaciones recientes de las subvenciones a los sectores de explotación de los recursos naturales y a los sectores industriales y de la energía en países que no pertenecen a la OCDE, en el período 1994–98 las subvenciones nocivas para el medio ambiente tuvieron un costo anual de US\$340.000 millones, es decir, de 6,3% del PIB (cuadro 4), cifra similar al gasto público total en educación y salud. Por lo tanto, parecería que hay capacidad para seguir reorientando el gasto hacia rubros más productivos<sup>31</sup>.

Mejorar la eficiencia y la asignación del gasto social también son componentes esenciales para promover el crecimiento. Un mayor gasto solo se traducirá en mejores resultados en materia de salud y educación si se lo destina en forma eficiente y a los grupos más necesitados, tema que se analiza en la sección titulada “Política fiscal, desarrollo humano y los Objetivos de Desarrollo del Milenio”.

<sup>31</sup>Véase López (2002).

**CUADRO 4. COSTOS MUNDIALES DE LAS SUBVENCIONES PÚBLICAS POR AÑO, 1994–98<sup>1</sup>**

(Miles de millones de dólares de EE.UU., salvo indicación contraria)

	OCDE <sup>2</sup>	Países que no pertenecen a la OCDE	Mundo
Sectores de recursos naturales	390	155	545
Agricultura	335	65	400
Recursos hídricos	15	45	60
Silvicultura	5	30	35
Pesca	10	10	20
Minería	25	5	30
Sectores de la energía y la industria	335	185	520
Energía	80	160	240
Transporte por carretera	200	25	225
Industria manufacturera	55	—	55
Total	725	340	1.065
<i>Total en porcentaje del PIB</i>	<i>3,4</i>	<i>6,3</i>	<i>4,0</i>

Fuente: Van Beers y de Moor (2001).

<sup>1</sup>Las subvenciones se calculan en cifras brutas, es decir, incluidos los impuestos.

<sup>2</sup>OCDE: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos.

## La política fiscal y la sostenibilidad del medio ambiente

Tanto en los países desarrollados como en desarrollo, la política fiscal desempeña una función importante para garantizar que la utilización de los recursos naturales sea sostenible y se proteja al medio ambiente. En el presupuesto público ello se aplica tanto a los impuestos como al componente del gasto. Con respecto a la tributación, cabe señalar lo siguiente:

- Los impuestos pueden utilizarse para garantizar que los precios reflejen el verdadero costo social de producir bienes y servicios. Una determinación de los precios de este tipo es la que más favorece el crecimiento a largo plazo. El precio de los productos derivados del petróleo, por ejemplo, debe reflejar no solo lo que cuesta comprar y vender esos productos en el mercado mundial sino también el costo social de la contaminación ambiental que los mismos pueden generar —a falta de instrumentos mejor focalizados como los cargos de peaje— y el congestionamiento del tráfico de vehículos automotrices.

- Un régimen tributario y de regalías bien concebido es fundamental para que los países reciban una proporción justa de las rentas que genera la explotación de los recursos naturales y para velar por que la explotación de los recursos no sea excesiva. En muchos países en desarrollo, las rentas de los depósitos de minerales, la silvicultura o la pesca pueden ser una fuente importante de ingreso y, si se cuenta con un régimen tributario bien concebido, ello puede ser compatible con una utilización de los recursos que es apropiada desde el punto de vista social.

En lo que atañe al gasto:

- Algunos gastos públicos, como la asistencia dirigida a mejorar la eficiencia en la distribución de la energía en zonas rurales y el gasto destinado a entidades que administran recursos forestales, fomentan directamente un uso más eficiente de los recursos. También puede ser aconsejable subvencionar, por ejemplo, el precio del keroseno —o gravarlo a una tasa relativamente baja—, ya que en muchos países en desarrollo ese combustible se utiliza en los hogares y ofrece una alternativa a la deforestación.
- Otros tipos de gasto, sin embargo, pueden agravar inadvertidamente los efectos en el medio ambiente de las actividades económicas si van dirigidos a objetivos que podrían alcanzarse con mayor eficiencia con medios menos dañinos. Las subvenciones a ciertos tipos de energía, por ejemplo, que a veces tienen objetivos esencialmente distributivos, pueden producir efectos ambientales negativos evitables. El objetivo subyacente de equidad puede alcanzarse eliminando la subvención en cuestión y asignando los recursos ahorrados a la atención básica de la salud o la educación. (En el recuadro 1 se presentan otros ejemplos de subvenciones nocivas.)

En muchos países, son numerosas las oportunidades para efectuar reformas fiscales “que favorezcan a todos” y que incrementen la sostenibilidad de la utilización de los recursos y la situación fiscal. Los precios de los insumos intermedios, como la energía y los fertilizantes químicos, y de los productos, como los agrícolas, siguen presentando graves distorsiones, incluso en muchos países industriales, lo cual agrava el deterioro del medio ambiente (véase el cuadro 4). Estos casos, en los que se conjugan errores de política con fallas del mercado, pueden corregirse creando oportunidades de reforma fiscal que favorezcan a todos. Por ejemplo, la eliminación de subvenciones a los combustibles fósiles puede afianzar el equilibrio

**RECUADRO 1. SUBVENCIONES NOCIVAS PARA EL MEDIO AMBIENTE**

*Subvenciones a la energía.* La mayoría de los países otorgan subvenciones explícitas o implícitas al carbón, electricidad, petróleo (principalmente en los países exportadores de crudo), gas y energía nuclear. No obstante, el uso de la energía contribuye a muchos de los problemas ambientales más graves del planeta, a saber: 1) el calentamiento del planeta, producto del efecto invernadero; 2) el daño a la propiedad, los bosques, el ganado y la vida acuática como consecuencia de la lluvia ácida, el polvo, el hollín y el alquitrán, y 3) problemas de salud, sobre todo de tipo respiratorio.

*Subvenciones al transporte.* En la mayoría de los países, el precio de utilizar la red vial es demasiado bajo, lo cual fomenta el tráfico por carretera y reduce la utilización de los medios de transporte colectivo que contaminan menos.

*Subvenciones agropecuarias.* Las subvenciones públicas a los productos e insumos agropecuarios han sido muy comunes. Son nocivas porque incrementan la demanda de insumos agropecuarios como los pesticidas y los fertilizantes que pueden causar problemas de salud cuando se contamina la cadena alimentaria. Asimismo, crean incentivos para el desmonte de tierras, lo que puede dar lugar a la reducción de especies y la destrucción de bosques y lugares públicos y fomentar la erosión del suelo.

*Subvenciones a la silvicultura y la pesca.* Las subvenciones directas o indirectas que otorgan los gobiernos para promover la exportación y/o el procesamiento de madera pueden causar deforestación, erosión del suelo, sedimentación de las vías fluviales, riesgos de incendio por la acumulación de desechos forestales, destrucción de especies y plantas tropicales y —puesto que los bosques son depósitos de carbón— un mayor calentamiento del planeta. Por último, las subvenciones al sector de la pesca pueden poner en peligro la viabilidad de los recursos pesqueros.

*Subvenciones al suministro de agua.* Las subvenciones al suministro de agua para fines agrícolas, industriales y domésticos, conjugadas con presiones demográficas, pueden dar lugar a una utilización insostenible de los recursos hídricos (escasez/tensiones ambientales, contaminación y erosión).

*Subvenciones industriales.* Las subvenciones al procesamiento de materias primas y al uso de la energía pueden desincentivar el reciclaje y tener un efecto muy negativo al incrementar las emisiones de todo tipo y al fomentar el derroche de recursos.

---

Fuente: Gupta, Miranda y Parry (1995).

macroeconómico y, a la vez, promover la eficiencia en la asignación de los recursos y mejorar la calidad del medio ambiente<sup>32</sup>. Además de eliminar las distorsiones de política, también pueden presentarse casos en los que sea necesario establecer impuestos ambientales —por ejemplo, cargos por contaminación o generación de desechos— para tener debidamente en cuenta los efectos negativos de la contaminación. La ventaja de estos impuestos es que al incrementarse el ingreso público pueden reducirse otros impuestos más perjudiciales o puede incrementarse el gasto público de mayor rendimiento, aunque es posible que el aumento del ingreso sea limitado, sobre todo en los países en desarrollo.

Muchas de las reformas fiscales necesarias para mejorar el uso sostenible de los recursos y la protección del medio ambiente serían deseables desde el punto de vista de la formulación de políticas, incluso al margen de estas consideraciones especiales. Ello se debe a que muchas de las disposiciones más nocivas son resultado de distorsiones que en muchos casos se derivan de factores que no guardan relación con el medio ambiente, de modo que los mismos objetivos de política pueden alcanzarse por otros medios menos nocivos. El deseo de ayudar a los agricultores, por ejemplo, ha llevado a algunos países a establecer tasas del IVA de cero para los fertilizantes y los pesticidas. Otra posibilidad sería aplicar a esos productos la tasa normal del IVA con lo cual se reduciría el riesgo de solicitudes de reembolso fraudulentas y se generarían ingresos adicionales para financiar gastos a favor de los pequeños agricultores, como los que tienen por objeto mejorar las redes de transporte rural. En tales casos, las consideraciones ambientales suelen pasar a segundo plano en el debate de políticas, y las que se refieren al ingreso y a cuestiones generales en materia de eficiencia generalmente ocupan el primer plano; no obstante, las ventajas que dichas reformas reportan desde el punto de vista ambiental pueden ser significativas.

Siguiendo el ejemplo de organismos con conocimientos y cometidos especializados en el ámbito del medio ambiente (sobre todo, el Banco Mundial) y centrándose específicamente en problemas que tienen una dimensión macroeconómica, el FMI ha alentado a los países a adoptar programas de reforma fiscal compatibles con un uso más sostenible de los recursos. En Uzbekistán, por ejemplo, el FMI ha insistido en que el deterioro de las aguas de riego y las tierras agrícolas —consecuencia de subvenciones explícitas e

---

<sup>32</sup>Véase un análisis de las subvenciones al petróleo en países productores de crudo en Gupta y otros (2002b).



implícitas de gran alcance— es insostenible y tiene un gravísimo costo económico. Para hacer frente a esa situación, la institución recomendó que se incrementasen los cargos por riego y otros servicios comunitarios hasta niveles que permitan recuperar los costos. El FMI también ha propugnado reformas de los mecanismos de determinación de los precios de la energía —en Azerbaiyán, Belarús, Ecuador, Venezuela y otros países— sosteniendo que los precios deben reflejar los costos de oportunidad del país. Para ayudar a corregir la forma insostenible en que se están agotando los recursos hídricos en Yemen, el FMI ha abogado por que se eliminen progresivamente las considerables subvenciones al gasóleo y a otros productos derivados del petróleo porque al reducir indebidamente el costo de funcionamiento de las bombas de agua se fomenta un uso excesivo de este recurso. No obstante, el FMI no suele intervenir en la fijación de cargos por contaminación y otros impuestos explícitamente diseñados para hacer frente a los efectos de las actividades económicas en el medio ambiente, prefiriendo dejar esa tarea a organismos especializados en esos ámbitos de competencia.

El sector forestal ofrece un buen ejemplo de la forma en que la política fiscal puede utilizarse para captar rentas de los recursos y, al mismo tiempo, obtener una serie de ventajas ambientales. En muchos países, el hecho de que no se hayan corregido las deficiencias del mercado y que persistan problemas de gestión de gobierno ha ocasionado pérdidas de grandes superficies de bosques. Estas cuestiones también se han examinado en algunos programas respaldados por el FMI (véase el recuadro 2). En muchos países, las rentas procedentes de las concesiones de explotación de los recursos forestales han sido demasiado bajas y, debido a la insuficiencia de ingreso del gobierno, se ha permitido la sobreexplotación de dichos recursos<sup>33</sup>. La reforma del régimen de precios de los recursos forestales ayudaría a los gobiernos a captar rentas más altas por esos recursos y a afianzar la situación fiscal. Al mismo tiempo, una reforma de ese tipo fomentaría una explotación de los bosques más eficiente y menos nociva para el medio ambiente<sup>34</sup>.

---

<sup>33</sup>Asimismo, en algunos países, las concesiones forestales suelen durar 15 años. No obstante, la regeneración de los bosques tarda como mínimo 30 años; cuando el período de la concesión es de menos de 30 años el tenedor de la concesión no tiene un incentivo para velar por que se regeneren los recursos utilizados.

<sup>34</sup>Los bosques pueden reportar varias ventajas externas (ayudan a evitar la erosión y las inundaciones y absorben dióxido de carbono). Asimismo son una fuente de otros ecoservicios (como el ecoturismo, la explotación de recursos no madereros y la bioprospección).

**RECUADRO 2. EL SECTOR FORESTAL EN LOS PROGRAMAS  
RESPALDADOS POR EL FMI**

*Indonesia.* En 1997, mientras se preparaba con las autoridades el programa que sería respaldado por el FMI, se llegó al reconocimiento mutuo de que una reforma del régimen fiscal al que estaba sujeto el sector forestal podría reportar beneficios sustanciales. El programa incluyó reformas —tales como la aplicación de directrices de tala selectiva, la obtención de rentas más altas de la madera por parte del gobierno y el establecimiento de una moratoria sobre la conversión de bosques naturales— para fomentar un uso más sostenible de los recursos forestales. Desde entonces se ha avanzado en cierta medida en la reforma del sector forestal. La disolución del monopolio de comercialización de los productos forestales ha incrementado la eficiencia y ha abierto el diálogo en torno a la reforma de la política forestal, en el que participan organizaciones no gubernamentales (ONG), donantes bilaterales y otros grupos. La atención que el FMI y el Banco Mundial han prestado a aspectos relacionados con la gestión del proceso de reforma, sobre todo en materia de transparencia y consultas con las partes interesadas, ha desempeñado una función clave para crear las condiciones que permitieron obtener el apoyo de la población a dicho proceso.

*Camboya.* La reforma del sector forestal fue un componente central del programa de ajuste de 1994 respaldado con recursos del servicio reforzado de ajuste estructural. Desde entonces, el FMI ha seguido insistiendo en que el respaldo financiero debe condicionarse a los resultados que se obtengan en el seguimiento de la exportación de troncos y a la transparencia con que los flujos de ingresos del sector se transfieran al tesoro nacional. Además, el FMI ha recomendado el establecimiento de una unidad de supervisión y la adopción de otras medidas de respaldo para incrementar la transparencia y la calidad de la gestión de gobierno, por ejemplo, exigiendo la divulgación de todas las concesiones y la anulación de las que no cumplan las condiciones contractuales. Cuando el programa respaldado por el FMI se reanudó en 1999 (una vez que se logró estabilizar la situación política interna), el gobierno se comprometió a dar nuevo impulso a la reforma del sector forestal. Se anularon 12 concesiones forestales; las regalías de la madera se incrementaron significativamente (en casi 300%), y se intensificó el control del sector forestal para evitar actos delictivos, mediante medidas tales como la creación de una unidad de seguimiento de delitos en la que participó una ONG internacional en calidad de inspector independiente. Aunque se ha logrado avanzar en la reestructuración de las concesiones forestales restantes, uno de los problemas pendientes es cómo controlar eficazmente la actividad delictiva. No obstante, se están desplegando esfuerzos para intensificar la detección de esos delitos. Actualmente las actividades de las concesiones forestales están interrumpidas hasta que no se presenten planes de gestión y el gobierno apruebe las evaluaciones de los efectos ambientales. Se han anulado varias concesiones adicionales y se ha incrementado la superficie de bosques protegidos.

## **Política fiscal, desarrollo humano y los Objetivos de Desarrollo del Milenio**

### **El gasto público en educación y atención de la salud y los Objetivos de Desarrollo del Milenio**

La política del gasto público determinará en forma clave la medida en que los países puedan alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En muchos países, las autoridades tendrán que desempeñar una función central para garantizar que la población, sobre todo los pobres, tenga acceso a la educación y a los servicios de atención de la salud, ya sea de proveedores públicos o contratando servicios privados. En este sentido es esencial comprender el vínculo entre el gasto público en estos programas y los resultados de indicadores que cuantifican la situación de la salud y el nivel de educación de la población. Al respecto, reviste especial interés saber cómo el gasto público incidirá en la consecución de los 48 indicadores de desarrollo social y humano que fueron seleccionados para evaluar los avances hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

La mayor parte de la información empírica confirma que, con el transcurso del tiempo, el gasto público tiene un efecto positivo sobre los resultados en materia de educación<sup>35</sup>. Un mayor gasto público en este ámbito tiende a estar vinculado con mayores tasas de matriculación y mayores probabilidades de que los estudiantes completen el quinto año de educación básica<sup>36</sup>. Asimismo, un mayor gasto en educación está vinculado con menores tasas de analfabetismo<sup>37</sup>. También se constata que la asignación de una mayor proporción del presupuesto educativo a la educación primaria da lugar a niveles de educación más altos. No obstante, no se observa una gran correlación entre un mayor gasto público y mejoras en los indicadores de educación, ya que estos indicadores se ven más afectados por otros factores, como el nivel de ingreso y las características sociodemográficas de la población.

El gasto público en salud también puede incidir positivamente en la situación de la salud. Existe una correlación positiva entre el gasto destinado a la atención de la salud y la esperanza de vida al nacer<sup>38</sup>, y negativa

---

<sup>35</sup>Véanse Gupta y Verhoeven (2001); Baldacci, Guin-Sui y de Mello (2002) y Gupta y otros (2002e).

<sup>36</sup>Véanse, por ejemplo, Flug, Spilimbergo y Wachtenheim (1998) y Mingat y Tan (1998).

<sup>37</sup>Véase un análisis de los estudios de 10 países en Mehrotra (1998).

<sup>38</sup>Véase Anderson y otros (2000).

entre dicho gasto y las tasas de malnutrición<sup>39</sup>. Sin embargo, la mayoría de los estudios econométricos sostienen que el ingreso per cápita es un factor determinante mucho más importante de los resultados en materia de salud que el gasto destinado a ese rubro<sup>40</sup>. No obstante, en muchos de estos estudios el análisis se ha centrado en el nexo entre el gasto público total en atención de la salud y la situación de salud del conjunto de la población. Puesto que es más probable que los pobres utilicen servicios públicos de atención de la salud, un enfoque más acertado sería evaluar el efecto del gasto público en salud sobre los indicadores que cuantifican la salud de los pobres. Los estudios recientes de este tipo confirman que el gasto público tiene un efecto positivo sobre la situación de salud de los pobres, lo cual pone de manifiesto el papel que podría tener un aumento del gasto para ayudar a los países a alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio<sup>41</sup>. Un aumento del gasto público para mejorar el suministro de agua potable y el saneamiento también ayudaría a elevar los indicadores de salud y los que se refieren a la sostenibilidad del medio ambiente.

El vínculo entre el gasto social y los indicadores sociales puede estrecharse drásticamente eliminando el derroche de recursos y la ineficiencia. En muchos países, las autoridades asignan una proporción demasiado pequeña del presupuesto de educación y salud a las actividades que más inciden en los indicadores sociales básicos. Por ejemplo, una gran proporción de los recursos presupuestarios del sector social se destina a las remuneraciones, lo cual deja pocos recursos para financiar insumos no salariales cuya productividad es alta, como la medicina y los libros de texto<sup>42</sup>. Análogamente, la mayoría de las ventajas que reporta el gasto público en educación y atención de la salud no benefician a los pobres, incluso en países de bajo ingreso (véase el gráfico 1). En el sector de la educación, aproximadamente la cuarta parte del gasto público se destina a prestaciones para el 20% más rico de la población, en tanto que el 20% más pobre recibe un 15% de las ventajas de este gasto<sup>43</sup>. En cambio, el gasto público en

---

<sup>39</sup>Véase Peters y otros (1999).

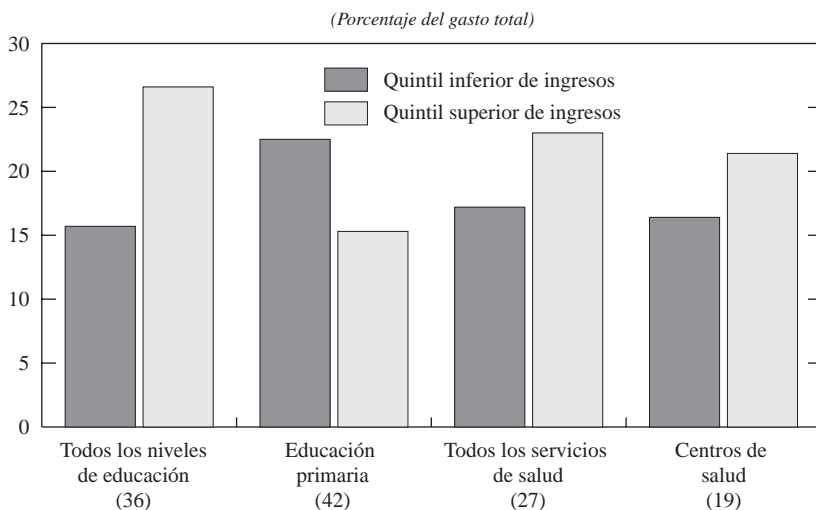
<sup>40</sup>Véase Filmer y Pritchett (1997).

<sup>41</sup>Véanse Bidani y Ravallion (1997) y Gupta y otros (2002d).

<sup>42</sup>Véase un análisis sobre la alta productividad de ciertos insumos no salariales utilizados en la educación en Glewwe (2002).

<sup>43</sup>Se considera que el gasto público ha sido bien “focalizado” si la proporción de las prestaciones que recibe el 20% más pobre de la población es mayor que la proporción de las prestaciones destinadas al 20% más rico de los beneficiarios.

**GRÁFICO 1. INCIDENCIA DE LOS BENEFICIOS DEL GASTO PÚBLICO EN LA EDUCACIÓN Y LA ATENCIÓN DE LA SALUD EN LOS PAÍSES EN DESARROLLO Y EN TRANSICIÓN<sup>1</sup>**



Fuente: Davoodi y Sachjapinan (2002).

<sup>1</sup>El número de países se indica entre paréntesis. La serie “Todos los niveles de educación” abarca datos de 29 países en desarrollo y 7 países en transición; la serie “Educación primaria” abarca los datos de 36 países en desarrollo y 6 países en transición; la serie “Todos los servicios de salud” abarca datos de 24 países en desarrollo y 3 países en transición, y la serie “Centros de salud” abarca datos de 17 países en desarrollo y 2 países en transición.

educación *primaria* beneficia en mayor medida a los pobres, aunque en una muestra de 52 países en desarrollo y en transición correspondiente a 1996, alrededor de un quinto del gasto en educación se destinó a la educación terciaria, ámbito en el que la tasa de rendimiento social es menor<sup>44</sup>. Análogamente, en el sector de la salud, el gasto en atención de tipo preventivo, como la inmunización y la prevención de enfermedades, tiene un efecto relativamente mayor sobre los pobres<sup>45</sup>, aunque en una muestra de 35 países correspondiente a 1997, casi dos tercios del gasto público en atención de la salud fue en cuidados curativos (por ejemplo, hospitales y equipo médico)

<sup>44</sup>Véase Psacharopoulos (1994).

<sup>45</sup>Véanse, por ejemplo, los estudios de Koenig, Bishai y Ali Khan (2001).

y no en servicios básicos y preventivos<sup>46</sup>. Además, en muchos casos, una proporción importante de los fondos públicos se desvía. En Uganda, por ejemplo, los estudios sobre el control del gasto indican que en el período 1991–95, menos del 15% de las asignaciones presupuestarias no salariales del gobierno central para educación primaria llegaron a las escuelas, y que los fondos restantes fueron utilizados por funcionarios públicos locales para fines no educativos<sup>47</sup>.

En el asesoramiento que brinda en materia de política, el FMI reconoce que es necesario incrementar el nivel del gasto social para promover el desarrollo humano. En el marco de los programas que respalda la institución, el gasto en educación y salud, por ejemplo, ha aumentado significativamente. Desde el año anterior al programa, el gasto en educación aumentó más de 1 punto porcentual del PIB, y el gasto en salud aumentó aproximadamente  $\frac{1}{2}$  punto porcentual del PIB en los países de bajo ingreso que aplicaron programas aprobados por el FMI (los aumentos fueron menores en el conjunto de los países que aplicaron programas aprobados por la institución). (Véase el gráfico 2.) El gasto destinado al sector social también se ha incrementado como proporción del gasto público total. Ello se ha traducido en aumentos considerables del gasto social real por persona; la tasa anual de crecimiento real per cápita para ambos tipos de gasto fue de aproximadamente 2% para el conjunto de los países que aplicaron programas y entre 3% y 3½% para los países de bajo ingreso que aplicaron programas (véase el gráfico 3). Estos aumentos del gasto han ido acompañados de mejoras de gran alcance en los indicadores sociales de educación y salud, sobre todo, los que se refieren a los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Estas mejoras abarcan los aumentos de la tasa de matrícula en la enseñanza primaria (0,8% por año), la tasa de matrícula femenina en la enseñanza primaria (1,2% por año), la tasa de mortalidad infantil (2,7% por año), la tasa de inmunización del sarampión (3,0% por año) y el número de nacimientos atendidos por personal calificado (1,2% por año).

Son numerosos los programas respaldados por el FMI que incluyen medidas para incrementar la eficiencia del gasto público. Aproximadamente

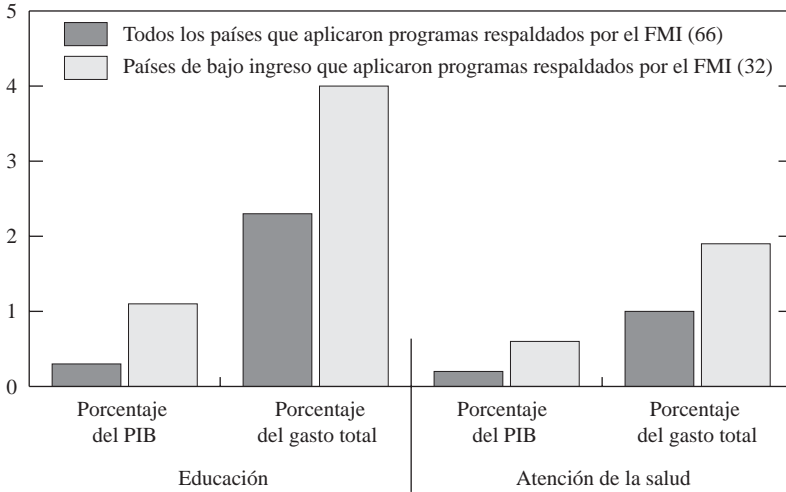
---

<sup>46</sup>Las cifras sobre la situación de la educación y la salud se basan en datos proporcionados por las autoridades nacionales y estimaciones del personal técnico del FMI.

<sup>47</sup>Para corregir esa situación, las autoridades adoptaron medidas decididas: llegado 1999, las escuelas recibían el 95% de los fondos previstos (Reinikka-Soininen y Svensson, 2001). Véase un análisis sobre varias cuestiones relacionadas con la gestión de gobierno en la sección titulada “Calidad de gobierno y desarrollo sostenible”.

**GRÁFICO 2. VARIACIÓN DEL GASTO EN EDUCACIÓN Y ATENCIÓN DE LA SALUD EN PAÍSES QUE APLICARON PROGRAMAS RESPALDADOS POR EL FMI, 1985–2000<sup>1</sup>**

(En las unidades indicadas)



Fuentes: Autoridades nacionales y estimaciones del personal técnico del FMI.

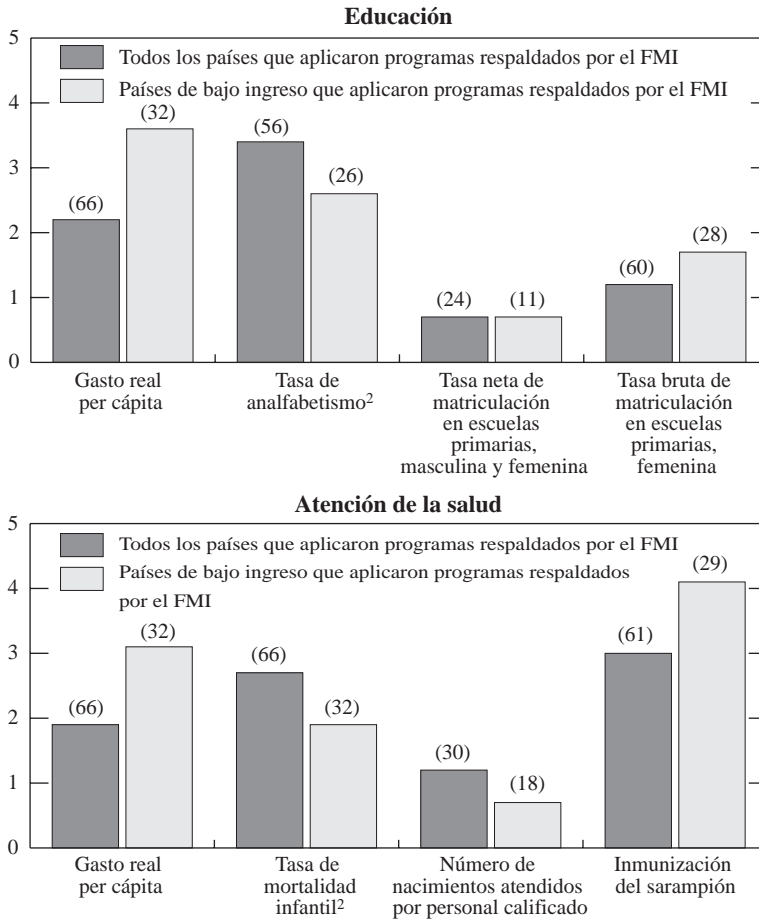
<sup>1</sup>El número de países se indica entre paréntesis. Variación media entre el año anterior al primer programa del período 1985–2000 y el último año para el cual se dispone de datos.

dos tercios de los programas que reciben apoyo financiero en el marco del SCLP contienen este tipo de medidas, las cuales se basan en los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) de los países o en el asesoramiento del Banco Mundial<sup>48</sup>. Las medidas concretas varían de acuerdo con las circunstancias de cada país. En algunos países, por ejemplo, se ha incrementado la proporción del gasto en insumos no salariales a fin de mejorar la calidad del gasto (así sucedió en Gambia, Kenya, Níger, la República Democrática Popular Lao, Senegal y Zambia)<sup>49</sup>. Otros países (por ejemplo, Azerbaiyán, Camerún, Malí y Uganda) han optado por incrementar los salarios selectivamente para atraer trabajadores calificados, inclusive en el sector social.

<sup>48</sup>Véase Gupta y otros (2002c).

<sup>49</sup>Véase en Abed y otros (1998) un análisis sobre las medidas que se han adoptado para incrementar la eficiencia del gasto en educación y salud en el marco de los programas respaldados con recursos del precursor del SCLP, el servicio reforzado de ajuste estructural (SRAE).

**GRÁFICO 3. VARIACIÓN PORCENTUAL DEL GASTO EN EDUCACIÓN Y ATENCIÓN DE LA SALUD E INDICADORES SOCIALES EN PAÍSES QUE APLICARON PROGRAMAS RESPALDADOS POR EL FMI, 1985–2000<sup>1</sup>**



Fuentes: Banco Mundial (2002), autoridades nacionales y estimaciones del personal técnico del FMI.

<sup>1</sup>El número de países se indica entre paréntesis. Mejoras de la variación porcentual anual entre el año anterior al primer programa del período 1985–2000 y el último año para el cual se dispone de datos.

<sup>2</sup>Las mejoras de la variación porcentual anual de las tasas de analfabetismo y mortalidad infantil corresponden a disminuciones de dichas tasas.



Asimismo, a fin de incrementar la eficiencia del gasto público los programas respaldados por el FMI hacen hincapié en que los recursos se destinan específicamente a los grupos más necesitados. Algunos países están reformando sus programas de subvenciones remplazando las que benefician a todos los consumidores —tanto ricos como pobres— por asistencia dirigida exclusivamente a los grupos de bajo ingreso. En otros países donde los pobres no tienen acceso a servicios de atención de la salud ni de educación, las reformas tienen por objeto lograr una mayor equidad velando por que los servicios públicos se suministren a todas las personas para las cuales fueron creados. Esa tarea puede facilitarse, por ejemplo, eliminando los derechos de matrícula de las escuelas primarias (como sucedió en Tanzania y Uganda).

En muchos países, al margen de la atención de la salud y la educación es necesario incrementar el gasto en otros rubros para que pueda avanzarse en la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Además de subrayar la importancia de los programas sociales, es indispensable adoptar programas complementarios —por ejemplo, en materia de agua potable y saneamiento, desarrollo rural y nutrición— para lograr mejoras en los indicadores sociales y reducir la pobreza. Asimismo, algunos países posiblemente tengan que destinar mayores recursos para poder hacer frente a los desastres naturales a que son proclives. Ello se reconoce en los programas respaldados por el SCLP, en los que los países definen los “gastos que reducen la pobreza” en el documento de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP). En estos documentos se ha incluido una serie de medidas orientadas a reducir la pobreza, tales como las que incrementan el gasto en educación primaria, atención básica de la salud, carreteras, desarrollo rural, desarrollo agropecuario, sistemas jurídicos e iniciativas para luchar contra la corrupción. Sobre la base de las proyecciones presupuestarias de 19 países cuyo gasto se asemeja más a la definición de los DELP de gastos que reducen la pobreza, se prevé que éstos aumentarán, en promedio, en más del 2% del PIB en los primeros años del programa respaldado por el SCLP (la mayoría de estos programas se iniciaron en 2000). También aumentará la proporción del gasto público total destinado a ese tipo de gastos.

### **Las redes de protección social y el análisis del efecto en la pobreza y la situación social**

Algunos gastos públicos, como las transferencias temporales de ingreso o los programas de obras públicas, ayudan a establecer redes sociales que

protegen a los pobres de los efectos negativos que suscitan las reformas a corto plazo. Las reformas económicas necesarias para fomentar el crecimiento pueden, en algunos casos, tener efectos nocivos a corto plazo para los pobres. Esos efectos pueden mitigarse, sin embargo, estableciendo redes de protección social que ofrezcan a los más desfavorecidos amparo contra las dificultades que engendra la puesta en marcha del programa de reforma. De este modo, la reforma económica puede ser compatible con las estrategias de reducción de la pobreza que adopten los países y con los avances en la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Las redes de protección social deben existir antes de que sean necesarias y las prestaciones que ofrecen deben dirigirse específicamente a los grupos necesitados. Estos programas deben favorecer directamente a los pobres y a los grupos vulnerables más afectados por las perturbaciones temporales del ingreso y del bienestar general que provoca la reforma económica. Entre los ejemplos de redes de protección social cabe destacar las transferencias en efectivo y en especie, las subvenciones a los precios, las dispensas de cargos por servicios sociales, los programas de alimentación suplementaria y de nutrición, los programas de obras públicas y los que otorgan microfinanciamiento, así como otros programas de seguro social como las indemnizaciones por desempleo y las jubilaciones mínimas y de la seguridad social.

Las redes de protección social desempeñan una función importante en muchos de los programas que respalda el FMI. Durante la crisis de Asia, por ejemplo, los programas respaldados por la institución incluyeron medidas para proteger a los pobres en Corea, Indonesia y Tailandia<sup>50</sup>. Aproximadamente dos tercios de los programas respaldados con recursos del SCLP incluyen redes de protección social<sup>51</sup>. Dichas redes abarcan, por ejemplo, indemnizaciones por despido para los empleados desplazados de las empresas públicas o funcionarios públicos (como en Kenya, Mongolia y Vietnam) y el suministro gratuito de electricidad a los pobres (en Georgia).

El diseño de las redes de protección social puede verse facilitado por el análisis del efecto en la pobreza y la situación social (AEPS). El AEPS abarca un examen ex ante, otro durante el período de implementación de las reformas, y otro ex post, en los que se analizan los efectos positivos y

---

<sup>50</sup>Véase Gupta y otros (1999). En el estudio de Chu y Gupta (1998) se examinan las cuestiones que se plantean en el diseño de las redes de protección social.

<sup>51</sup>Véase Gupta y otros (2002c).

negativos de las políticas de reforma en la situación de los pobres y otros grupos más vulnerables. De este modo, el AEPS constituye un instrumento analítico eficaz para rediseñar políticas (a fin de evitar los efectos negativos sobre los grupos de bajo ingreso) o llevar a la práctica medidas relacionadas con la red de protección social.

Aunque el AEPS es un componente clave de los programas respaldados con recursos del SCLP, hacen falta mejoras significativas en este terreno. Más de la mitad de estos programas hacen alusión a algún tipo de AEPS. Sin embargo, la mayoría de las medidas que podrían afectar a los pobres no han sido objeto de un AEPS ni han sido incluidas en las redes de protección social. Además, en la mayoría de los países de bajo ingreso, la capacidad técnica para realizar un AEPS es muy limitada. Por lo tanto, el FMI, junto con el Banco Mundial y otros socios en el desarrollo, está procurando ampliar el alcance y el ámbito de aplicación del AEPS, y los esfuerzos se están centrande en incrementar la capacidad de los países para emprender análisis de este tipo, aunque la experiencia parece indicar que tendrán que transcurrir varios años antes de que la mayoría de los países esté en condiciones de llevar a cabo un AEPS basado en estudios analíticos.

### **Gestión de gobierno y desarrollo sostenible**

Las deficiencias en la gestión de gobierno plantean una serie de obstáculos para el desarrollo humano<sup>52</sup>. Cuando existe corrupción, los recursos presupuestarios se asignan a programas improductivos y el gasto público se vuelve ineficiente, lo cual reduce la eficacia con la que el gasto destinado a los programas sociales y de reducción de la pobreza promueve el desarrollo social. Cuando la gestión de gobierno es deficiente, las asignaciones presupuestarias tienden a orientarse hacia proyectos de inversión menos productivos y a gastos relacionados con la defensa nacional, en detrimento de operaciones no salariales y gastos de manutención, lo cual reduce la calidad y la productividad de la infraestructura existente. Asimismo, la corrupción reduce el ingreso y, por ende, la capacidad del gobierno

---

<sup>52</sup>La gestión de gobierno es un concepto que engloba a un amplio conjunto de cuestiones. En el presente estudio se analizan las que son más pertinentes a la política fiscal. Véanse un análisis más detallado sobre la relación entre la política fiscal y la gestión de gobierno en Abed y Gupta (2002), y sobre el efecto de la corrupción en el crecimiento del producto, en Shleifer y Vishny (1993), así como un análisis más general de la corrupción en Bardhan (1997).

para movilizar recursos a favor de programas esenciales para reducir la pobreza. Como consecuencia de la corrupción, los pobres captan una proporción más pequeña de los beneficios del gasto público y, en términos más generales, se agravan la pobreza y la desigualdad del ingreso.

Una buena gestión de gobierno es esencial para garantizar que los aumentos del gasto social se traduzcan en mejores resultados en el ámbito social. Incluso en el caso de los gastos destinados a actividades que favorecen a los pobres, los fondos públicos deben asignarse a los fines acordados para que esos recursos promuevan el desarrollo humano. En este sentido, la adopción de un sistema sólido de gestión del gasto público y la transparencia en las operaciones del gobierno son fundamentales, no solo a efectos de la gestión macroeconómica sino también para una buena gestión de gobierno.

Una buena gestión de gobierno también es esencial para fomentar la sostenibilidad del medio ambiente. En los países en desarrollo se ha avanzado poco en la tarea de aliviar los problemas ambientales, en muchos casos debido a problemas en la definición de los derechos de propiedad, a la corrupción y a la falta generalizada de capacidad y voluntad política a nivel nacional<sup>53</sup>. El énfasis general que el FMI ha puesto en mejorar la calidad y la transparencia en las decisiones de gasto ha incrementado la eficacia del gasto ambiental y en otros rubros en los países en desarrollo. En Brasil, por ejemplo, el gasto federal en programas de protección del medio ambiente aumentó durante el período de aplicación del programa respaldado por el FMI. Asimismo, en una serie de países (por ejemplo, Camboya e Indonesia), la institución ha encarado explícitamente los problemas de gestión en el ámbito del medio ambiente en los casos en que esos problemas eran importantes para la situación macroeconómica global.

Casi todos los programas respaldados por el SCLP incluyen medidas para fortalecer los sistemas de gestión del gasto público. En promedio, cada programa contiene entre cuatro y cinco medidas que generalmente tienen por objeto mejorar la formulación presupuestaria, la ejecución presupuestaria (para que el gasto no exceda de los montos presupuestados) y la declaración presupuestaria (incluida la inspección). Tanto el FMI como el Banco Mundial han brindado un volumen sustancial de asistencia técnica a los países para que fortalezcan sus sistemas presupuestarios. Con

---

<sup>53</sup>Banco Mundial (1997).

respecto a los 24 países pobres muy endeudados (PPME) que reúnen las condiciones para recibir alivio de la deuda en el marco de la Iniciativa reforzada para los PPME, el Banco Mundial y el FMI, junto con las autoridades nacionales, han formulado planes de acción para fortalecer los sistemas presupuestarios. Estos planes se están llevando a la práctica en el contexto de los programas que los países aplican con el respaldo del Banco Mundial y del FMI. Pese a los avances recientes, los sistemas de gestión del gasto público siguen presentando deficiencias en muchos de estos países, y será esencial que dichos planes se apliquen rigurosamente para poder alcanzar un desarrollo sostenible.

Mejorar la transparencia de las operaciones del gobierno será una tarea esencial para garantizar que las autoridades se responsabilicen por el uso que dan a los fondos públicos. En este sentido, la transparencia podría incrementarse si los gobiernos aplicaran el Código de buenas prácticas de transparencia fiscal del FMI. La participación de los países en la elaboración del informe sobre la observancia de los códigos y normas (IOCN) —en el que se evalúan las prácticas de los países en materia de transparencia contra esas pautas— puede ser un avance importante en este sentido. Hasta la fecha, 36 países desarrollados y en desarrollo han participado en la preparación de IOCN en el ámbito fiscal, y se prevé que en el futuro cercano participarán otros 15 a 20 países por año.

### **Tareas pendientes**

Son muchos los problemas económicos, sociales y ambientales que surgen cuando se establece como objetivo alcanzar el desarrollo sostenible, y no existe una panacea para resolverlos todos. Un desarrollo acelerado exigirá más bien avanzar en múltiples ámbitos de política, y la combinación adecuada de políticas y los objetivos que persigan variarán de un país a otro. Además, a veces los países deberán tomar decisiones difíciles para encontrar el término medio entre objetivos de política rivales. Por lo tanto, lograr el desarrollo sostenible exigirá un esfuerzo concertado de los países en desarrollo, la comunidad internacional y las instituciones financieras internacionales.

### **Países en desarrollo**

Es esencial adoptar políticas fiscales y macroeconómicas acertadas. El crecimiento sostenible y la reducción de la pobreza solo pueden lograrse

adoptando políticas macroeconómicas prudentes, sobre todo en el ámbito fiscal.

Asimismo, la política tributaria y del gasto deben tener por objeto reducir al mínimo todo efecto negativo sobre los incentivos susceptibles de frenar el crecimiento económico. La política tributaria debe recaudar ingresos velando por que las distorsiones que engendre en las decisiones de oferta de mano de obra, consumo, ahorro y otras decisiones sean mínimas. La política del gasto no debe reducir la participación activa de los pobres en el mercado laboral o en el proceso de desarrollo económico.

No es suficiente incrementar el gasto destinado a reducir la pobreza para obtener mejores resultados en el ámbito social. El aumento del gasto debe ir acompañado de medidas para mejorar la eficiencia y la asignación de esos recursos a los grupos más necesitados. Existe un margen considerable para incrementar la eficacia de los recursos que actualmente se destinan al desarrollo reasignándolos hacia insumos de primera necesidad, como libros de texto y medicinas. Asimismo, también hay margen para incrementar la proporción del gasto que beneficia a los pobres en forma más directa, como el gasto en educación primaria y cuidados preventivos de la salud. Para garantizar que las reformas económicas no perjudiquen a los pobres, los países tendrán que integrar el AEPS en el proceso de formulación de la política económica a fin de modificar el diseño de las políticas económicas y establecer redes de protección social bien focalizadas.

Asimismo, la política fiscal debe ofrecer incentivos apropiados para el uso eficiente y sostenible de los recursos naturales. En este sentido, deberán eliminarse progresivamente las subvenciones nocivas y las políticas tributarias inapropiadas que dan lugar a una explotación indebida de los recursos naturales. El precio de la energía debe reflejar su costo social, y deberán suprimirse las subvenciones a los pesticidas y fertilizantes —que contribuyen al cultivo excesivo de las tierras agrícolas— y adoptarse en su lugar programas de gasto público que beneficien más directamente a los pequeños agricultores. Al mismo tiempo, los países industriales deberán adoptar medidas similares para evitar la explotación excesiva de los recursos ambientales mundiales.

También es necesario fortalecer la gestión de gobierno y los sistemas de gestión del gasto público. Los países deben tomar la iniciativa y hacer frente a las deficiencias más graves en la gestión del gasto público; los PPME, sobre todo, deberán aunar esfuerzos con la comunidad internacional para facilitar la implementación de los planes de acción encaminados

a mejorar la capacidad de estos países para llevar un control del gasto destinado a la reducción de la pobreza. En muchos países, la adopción del Código de buenas prácticas de transparencia fiscal del FMI constituirá un paso hacia delante en la tarea de incrementar la transparencia.

Asimismo, será necesario que los países lleven a cabo un seguimiento de la aplicación de los programas de reducción de la pobreza y del efecto que tienen sobre el desarrollo humano y los recursos naturales. En el contexto del proceso de los DELP, o de otras estrategias de reducción de la pobreza que formulen los países, será necesario seguir prestando atención a los efectos que el gasto destinado a reducir la pobreza tiene sobre los indicadores sociales del desarrollo humano. La recopilación de datos más detallados y de mayor calidad sobre estos indicadores, complementada con datos más desglosados sobre el gasto que cada programa asigna a la reducción de la pobreza, facilitará una comprensión más cabal de la relación entre el gasto público y los resultados en el ámbito social. Al respecto, las mejoras en los sistemas de gestión del gasto público —y la capacidad concomitante para llevar un control del gasto orientado a la reducción de la pobreza— también redundarán en una mayor comprensión del complejo vínculo que media entre el gasto público y el desarrollo sostenible. Hay indicios favorables de que en los DELP se está reconociendo cada vez más la función que desempeña la correcta utilización de los recursos naturales en la reducción de la pobreza.

### **Comunidad internacional**

Un acceso más libre a los mercados de los países industriales y un suministro más previsible de un mayor volumen de asistencia son factores necesarios para respaldar el logro del desarrollo sostenible (y se incorporan en el octavo objetivo de desarrollo del milenio). Los países del mundo desarrollado deben respaldar un crecimiento económico internacional más robusto abriendo sus mercados a las exportaciones de los países en desarrollo. Como ha declarado el Director Gerente del FMI, Horst Köhler: “Debemos centrar nuestros esfuerzos en forma prioritaria en el comercio... ello significa que debemos estar más dispuestos a abrir los mercados y eliminar paulatinamente las subvenciones que distorsionan el comercio exterior en los países industriales empezando por el sector agropecuario, los textiles y las manufacturas de uso intensivo de mano de obra”<sup>54</sup>. El aumento

---

<sup>54</sup>Véase Köhler (2002).

de los flujos de asistencia también promoverá el crecimiento porque es poco probable que muchos países pobres, sobre todo los de África, puedan movilizar un volumen suficiente de recursos propios como para satisfacer sus necesidades en materia de desarrollo humano. Además, podrían mejorarse la continuidad y previsibilidad de estos flujos a fin de facilitar la planificación presupuestaria en los países en desarrollo. La necesidad de ampliar el comercio e incrementar la asistencia se refleja en la Nueva Asociación para el Desarrollo de África, en la que se insta a la comunidad internacional a invertir la tendencia de disminución de la AOD [asistencia oficial para el desarrollo] hacia África y permitir que ingresen bienes en los mercados de los países desarrollados<sup>55</sup>.

### **Instituciones financieras internacionales**

Estas instituciones deben seguir brindando respaldo financiero a los países que apliquen estrategias viables de desarrollo económico y reducción de la pobreza. En este sentido, las instituciones financieras internacionales deben velar por que dicho respaldo se utilice para fomentar estrategias con las que los países puedan identificarse y que dichas estrategias se formulen teniendo en cuenta las conclusiones del AEPS. En países que carecen de capacidad institucional para llevar a la práctica estas estrategias, es esencial que las instituciones financieras internacionales proporcionen asistencia técnica, incluido el ámbito de la gestión del gasto público, y ayuden a aclarar los vínculos entre las políticas oficiales, la pobreza y el uso sostenible de los recursos ambientales. Además de respaldar el fortalecimiento de la capacidad, las instituciones financieras internacionales y los socios en el desarrollo deberán seguir analizando los vínculos entre la política económica y el desarrollo sostenible, porque aún no se comprenden completamente muchas facetas del desarrollo. Por último, las instituciones financieras internacionales deben fomentar un diálogo más estrecho con las autoridades de los países miembros y la sociedad civil para mejorar la comunicación y divulgar más cabalmente los fundamentos en los que se apoyan sus políticas.

---

<sup>55</sup>Véase NEPAD (2001).



## Bibliografía

- Abed, George, Liam Ebrill, Sanjeev Gupta, Benedict Clements, Ronald McMorran, Anthony Pellechio, Jerald Schiff y Marijn Verhoeven, 1998, *Fiscal Reforms in Low-Income Countries: Experience Under IMF-Supported Programs*, IMF Occasional Paper No. 160 (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Abed, George y Sanjeev Gupta, a cargo de la edición, 2002, *Governance, Corruption, and Economic Performance* (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Alesina, Alberto y Roberto Perotti, 1996, “Fiscal Adjustments in OECD Countries: Composition and Macroeconomic Effects”, IMF Working Paper 96/70 (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Anderson, Gerard F., Jeremy Hurst, Peter Sotir Hussey y Melissa Jee-Hughes, 2000, “Health Spending and Outcomes: Trends in OECD Countries, 1960–98”, *Health Affairs*, vol. 19, No. 3, págs. 150–57.
- Baldacci, Emanuele, Maria Teresa Guin-Siu y Luiz de Mello, 2002, “More of the Effectiveness of Public Spending on Health Care and Education: A Covariance Structure Model”, IMF Working Paper 02/90 (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Banco Mundial, 1997, *Informe sobre el Desarrollo Mundial: El Estado en un mundo en transformación* (Nueva York: Oxford University Press).
- , 1999, *World Development Indicators* (Washington).
- , 2001a, *Informe sobre el Desarrollo Mundial: Lucha contra la pobreza* (Nueva York: Oxford University Press).
- , 2001b, *World Development Indicators* (Washington).
- , 2002, base de datos de *World Development Indicators* (Washington).
- Bardhan, Pranab, 1997, “Corruption and Development: A Review of Issues”, *Journal of Economic Literature*, vol. 35 (septiembre), págs. 1320–46.
- Barro, Robert J., 2001, “Human Capital and Growth”, *American Economic Review, Papers and Proceedings*, vol. 91 (mayo), págs. 12–17.
- y Xavier Sala-i-Martin, 1995, *Economic Growth* (Nueva York: McGraw-Hill).
- Bidani, Benu y Martin Ravallion, 1997, “Decomposing Social Indicators Using Distributional Data”, *Journal of Econometrics*, vol. 77 (marzo), págs. 125–39.
- Boadway, Robin y Michael Keen, 2000, “Redistribution”, en *Handbook of Income Distribution*, edición a cargo de A.B. Atkinson y F. Bourguignon (Amsterdam: North-Holland).
- Boorman, Jack, Timothy Lane, Marianne Schulze-Ghattas, Aleš Bulfř, Atish Ghosh, Javier Hamann, Alexandros Mourmouras y Steven Phillips, 2000,

- “Managing Financial Crisis: The Experience in East Asia”, IMF Working Paper 00/107 (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Chen, Shaohua y Martin Ravallion, 1997, “What Can New Survey Data Tell Us about Recent Changes in Distribution and Poverty?”, *World Bank Economic Review*, vol. 11, No. 2, págs. 357–82.
- Chu, Ke-young y Sanjeev Gupta, a cargo de la edición, 1998, *Social Safety Nets: Issues and Recent Experiences* (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Davoodi, Hamid y Somlak Sachjapinan, 2002, “How Useful Are Benefit Incidence Studies?”, IMF Working Paper (de próxima publicación; Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Dollar, David y Aart Kraay, 2001, “Growth Is Good for the Poor”, World Bank Policy Research Working Paper No. 2587 (Washington: Banco Mundial).
- Easterly, William y Sergio Rebelo, 1993, “Fiscal Policy and Economic Growth: An Empirical Investigation”, *Journal of Monetary Economics*, vol. 32 (diciembre), págs. 417–58.
- Easterly, William, Carlos A. Rodríguez y Klaus Schmidt-Hebbel, 1994, *Public Sector Deficits and Macroeconomic Performance* (Nueva York: Oxford University Press).
- Ebrill, Liam, Michael Keen, Jean-Paul Bodin y Victoria Summers, 2001, *The Modern VAT* (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Filmer, Deon y Lant Pritchett, 1997, “Child Mortality and Public Spending on Health: How Much Does Money Matter?”, Policy Research Working Paper No. 1864 (Washington: Banco Mundial).
- Flug, Karnit, Antonio Spilimbergo y Erik Wachtenheim, 1998, “Investment in Education: Do Economic Volatility and Credit Constraints Matter?”, *Journal of Development Economics*, vol. 55 (abril), págs. 465–81.
- Gallup, John Luke y Jeffrey D. Sachs, 2001, “The Economic Burden of Malaria”, *American Journal of Tropical Medicine and Hygiene, Special Supplement* (junio).
- Gavin, Michael y Ricardo Hausmann, 1998, “Macroeconomic Volatility and Economic Development”, *IEA Conference Volume*, No. 199 (Londres: Macmillan Press), págs. 97–116.
- Glewwe, Paul, 2002, “Schools and Skills in Developing Countries: Education Policies and Socioeconomic Outcomes”, *Journal of Economic Literature*, vol. 40, No. 2, págs. 436–82.
- Gutián, Manuel, 1998, “Income Distribution and High-Quality Growth”, en *Monetary Policy: Equity Issues in IMF Policy Advice*, edición a cargo de Vito Tanzi y Ke-young Chu (Cambridge, Massachusetts y Londres: MIT Press), págs. 333–50.

## DIMENSIONES FISCALES DEL DESARROLLO SOSTENIBLE

- Gupta, Sanjeev, Calvin McDonald, Christian Schiller, Marijn Verhoeven, Željko Bogetić y Gerd Schwartz, 1999, “Mitigating the Social Costs of the Economic Crisis and the Reform Programs in Asia”, *International Economic Policy Review*, vol. 1, págs. 91–110.
- , Kenneth Miranda e Ian Parry, 1995, “Public Expenditure Policy and the Environment: A Review and Synthesis”, *World Development*, vol. 23 (marzo), págs. 515–28.
- y Marijn Verhoeven, 2001, “The Efficiency of Government Expenditure: Experiences from Africa”, *Journal of Policy Modeling*, vol. 23, No. 4, págs. 433–67.
- , Benedict Clements, Emanuele Baldacci y Carlos Mulas-Granados, 2002a, “Expenditure Composition, Fiscal Adjustment, and Growth in Low-Income Countries”, IMF Working Paper 02/77 (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- , Benedict Clements, Kevin Fletcher y Gabriela Inchauste, 2002b, “Issues in Domestic Petroleum Pricing in Oil-Producing Countries”, estudio preparado para la conferencia del FMI sobre la formulación y aplicación de la política fiscal en los países productores de petróleo, Washington (de próxima publicación como IMF Working Paper).
- , Mark Plant, Benedict Clements, Thomas Dorsey, Emanuele Baldacci, Gabriela Inchauste, Shamsuddin Tareq y Nita Thacker, 2002c, *Is the PRGF Living Up to Expectations?: An Assessment of Program Design*, IMF Occasional Paper No. 216 (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- , Marijn Verhoeven y Erwin Tiongson, 2002d, “Public Spending on Health Care and the Poor”, de próxima publicación en *Health Economics*.
- , 2002e, “The Effectiveness of Government Spending on Education and Health Care in Developing and Transition Economies”, de próxima publicación en *European Journal of Political Economy* (noviembre).
- Hettige, Hemamala, Muthukumara Mani y David Wheeler, 2000, “Industrial Pollution in Economic Development: The Environmental Kuznets Curve Revisited”, *Journal of Development Economics*, vol. 62 (agosto), págs. 445–76.
- Kneller, Richard, Michael Bleaney y Norman Gemmell, 1999, “Fiscal Policy and Growth: Evidence from OECD Countries”, *Journal of Public Economics*, vol. 74 (noviembre), págs. 171–90.
- Koenig, Michael, David Bishai y Mehrab Ali Khan, 2001, “Health Interventions and Health Equity: The Example of Measles Vaccination in Bangladesh”, *Population and Development Review*, vol. 27, No. 2, págs. 283–302.
- Köhler, Horst, 2002, “Building a Better Future in Africa”, discurso pronunciado el 3 de mayo en Accra, Ghana. Disponible en: <http://www.imf.org/external/np/speeches/2002/050302.htm>.

- Krueger, Alan y Mikael Lindahl, 2001, “Education for Growth: Why and for Whom?”, *Journal of Economic Literature*, vol. 39 (diciembre), págs. 1101–36.
- López, Ramón, 2002, “Growth, Equity and the Environment: Elements for a Development Strategy for Latin America” (inédito; Washington: Banco Interamericano de Desarrollo).
- Mehrotra, Santosh, 1998, “Education for All: Policy Lessons from High-Achieving Countries”, UNICEF Staff Working Papers, Evaluation, Policy and Planning Series No. EPP-EVL-98-005 (Nueva York: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia).
- Mingat, Alain y Jee-Peng Tan, 1998, “The Mechanics of Progress in Education: Evidence from Cross-Country Data”, Policy Research Working Paper No. 2015 (Washington: Banco Mundial).
- Naciones Unidas, 2002, “Draft Plan of Implementation for the World Summit on Sustainable Development”, Bali, Indonesia (junio). Disponible en: [http://www.johannesburgsummit.org/html/documents/prepcom4docs/bali\\_documents/draft\\_plan\\_1206.pdf](http://www.johannesburgsummit.org/html/documents/prepcom4docs/bali_documents/draft_plan_1206.pdf).
- Nueva Asociación para el Desarrollo de África (NEPAD), 2001, “New Partnership for Africa’s Development”, declaración emitida en Abuja, Nigeria (octubre). Disponible en: [http://www.uneca.org/eca\\_resources/Conference\\_Reports\\_and\\_Other\\_Documents/nepad/NEPAD.htm](http://www.uneca.org/eca_resources/Conference_Reports_and_Other_Documents/nepad/NEPAD.htm).
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), 2001a, *The DAC Guidelines-Strategies for Sustainable Development: Guidance for Development Cooperation* (París). Disponible en <http://www.oecd.org/pdf/M00021000/M00021806.pdf>.
- , 2001b, *OECD in Figures: Statistics on the Member Countries* (París).
- Organización Mundial de la Salud, 2001, *Macroeconomía y salud: Invertir en salud en pro del desarrollo económico—Informe de la Comisión sobre Macroeconomía y Salud* (Ginebra).
- Pearce, David y Kirk Hamilton, 1995, “How the Environment Affects the Macroeconomy”, en *Macroeconomics and the Environment*, edición a cargo de Ved Gandhi (Washington: Fondo Monetario Internacional), págs. 76–94.
- Perotti, Roberto, 1999, “Fiscal Policy in Good Times and Bad”, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 114 (noviembre), págs. 1399–436.
- Peters, David, Kami Kandola, A. Edward Elmendorf y Gnanaraj Chellaraj, 1999, *Health Expenditures, Services, and Outcomes in Africa: Basic Data and Cross-National Comparisons, 1990–1996*, Health, Nutrition, and Population Series (Washington: Banco Mundial, Red sobre desarrollo humano).
- Pritchett, Lant y Lawrence Summers, 1996, “Wealthier Is Healthier”, *Journal of Human Resources*, vol. 31, No. 4, págs. 841–68.

## DIMENSIONES FISCALES DEL DESARROLLO SOSTENIBLE

- Psacharopoulos, George, 1994, "Returns to Investment in Education: A Global Update", *World Development*, vol. 22 (septiembre), págs. 1325–43.
- Reinikka-Soininen, Ritva y Jakob Svensson, 2001, "Explaining Leakage of Public Funds", Policy Research Working Paper No. 2709 (Washington: Banco Mundial).
- Rodrik, Dani, 2000, "Crecimiento económico o reducción de la pobreza: Un vano debate", *Finanzas & Desarrollo*, vol. 37 (diciembre), págs. 8–9.
- Romer, Christina y David Romer, 1998, "Monetary Policy and the Well-Being of the Poor", en *Income Inequality: Issues and Policy Options* (Kansas City: Banco de la Reserva Federal de Kansas City), págs. 159–201.
- Shleifer, Andrei y Robert Vishny, 1993, "Corruption", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 108, No. 3, págs. 599–617.
- Tanzi, Vito y Ludger Schuknecht, 2000, *Public Spending in the 20th Century: A Global Perspective* (Nueva York: Cambridge University Press).
- Tanzi, Vito y Howell Zee, 2000, "Tax Policy for Emerging Markets: Developing Countries", IMF Working Paper 00/35 (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Temple, Jonathan, 1999, "The New Growth Evidence", *Journal of Economic Literature*, vol. 37 (marzo), págs. 112–56.
- Thomas, Vinod, Mansoor Dailami, Ashok Dhareshwar, Daniel Kaufmann, Nalin Kishor, Ramón López y Yan Wang, 2000, *The Quality of Growth* (Nueva York: Oxford University Press).
- Van Beers, Cees y André de Moor, 2001, *Public Subsidies and Policy Failures: How Subsidies Distort the Natural Environment and Trade, and How to Reform Them* (Northampton, Massachusetts: Edward Elgar).